

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER:

“REGELMATIGHEID VAN DE UITGAVEN IN HET KADER VAN HET COHESIEBELEID VAN DE EU: DE COMMISSIE MAAKT JAARLIJKS EEN VOORLOPIG GESCHAT MINIMAAL FOUTENPERCENTAGE BEKEND”

Inleidende opmerkingen van de Commissie:

In het kader van de methode van gedeeld beheer die van toepassing is op cohesie, zijn de uitgavenprogramma's van de EU, ondanks de jaarlijkse goedkeuring van de programmarekeningen, die bijdraagt tot een verbetering van de verantwoordingsplicht, als meerjarenprogramma's opgezet en bestrijken de gerelateerde controlesystemen en beheerscycli ook meerdere jaren. Dit betekent dat er op elk moment in de gehele programmacyclus fouten kunnen worden ontdekt, soms meerdere jaren nadat de betaling heeft plaatsgevonden. De fouten kunnen in hetzelfde jaar of in daaropvolgende jaren worden gecorrigeerd tot aan de afsluiting aan het einde van de looptijd van de programma's zodat voor alle programma's metertijd een restfoutenpercentage van minder dan 2 % wordt bereikt.

De controlestrategieën zijn zodoende meerjarig en naar risico gedifferentieerd. De autoriteiten van de lidstaten brengen jaarlijks verslag uit over hun controles op het gebruik van EU-middelen op nationaal en regionaal niveau en over het goed financieel beheer van hun respectieve programma's. Dit gebeurt door middel van een zekerheidspakket dat bestaat uit een beheersverklaring, een jaarlijks controleverslag dat een op representatieve steekproeven gebaseerd foutenpercentage bevat, alsook een controleoordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Deze verslaglegging vormt de basis voor de goedkeuring door de Commissie van de programmarekeningen en voor het verkrijgen van zekerheid.

In de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) brengen de directeuren-generaal verslag uit van de bereikte resultaten, de werking van hun internecontrolesystemen en het financieel beheer, met inachtneming van de zekerheid die de lidstaten onder gedeeld beheer hebben gegeven. Het jaarlijks activiteitenverslag bevat de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal. De directeuren-generaal hebben als gedelegeerd ordonnateur de opdracht zekerheid te geven over elk operationeel programma.

De Commissie heeft haar zekerheidssysteem voor het cohesiebeleid dienovereenkomstig opgezet. De Commissie is van mening dat dit systeem, dat gebaseerd is op de beoordeling van de werkzaamheden van de nationale auditautoriteiten voor elk afzonderlijk programma en op het opnieuw uitvoeren van verdere controles ter plaatse voor geselecteerde programma's, voornamelijk op basis van een risicobeoordeling, een solide basis biedt om redelijke zekerheid te verkrijgen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende uitgaven in elke rekening.

De geaggregeerde kernprestatie-indicator inzake wettigheid en regelmatigheid (KPI 5) die elk jaar in de jaarlijkse activiteitenverslagen wordt gerapporteerd, is een bandbreedte die is gebaseerd op een gewogen gemiddelde van bevestigde foutenpercentages voor alle afzonderlijke programma's, rekening houdend met alle op dat moment beschikbare informatie en met een maximaal risiconiveau, waardoor alle verdere risico's worden weergegeven die nog niet zijn bevestigd door auditgegevens en die op de datum van ondertekening van het JAV nog worden beoordeeld. Bovendien kan de Commissie na de goedkeuring van de rekeningen en de ondertekening van het JAV nog steeds controles uitvoeren en eventueel vereiste aanvullende financiële correcties toepassen.

Dankzij gedetailleerde instructies en richtsnoeren voor diensten en kwaliteitsevaluatie door centrale diensten vormen de informatie en gegevens in de JAV's een relevante en betrouwbare bron voor de raming van de risicomarge voor de EU-begroting in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (annual management and performance report — AMPR). Bovendien ondergaat het AMPR een rigoureu

voorbereidings- en besluitvormingsproces waarbij de bestuursraad, die bovenaan staat in de corporate governance-structuur van de Commissie, de centrale diensten gedetailleerde richtsnoeren verstrekt over de inhoud en de structuur ervan.

SAMENVATTING

V. De Commissie merkt op dat haar schatting van het foutenpercentage (KPI) die in de JAV's van 2019 en 2020 van REGIO en EMPL is bekendgemaakt, is geformuleerd als een bandbreedte die een maximaal risico omvat. Hoewel deze bandbreedte lager is dan het geschatte foutenpercentage van de ERK, valt zij voor de laatste twee jaar binnen het interval dat de ERK voor haar betrouwbaarheidsverklaring heeft berekend.

De Commissie is er derhalve van overtuigd dat de KPI en de in het JAV bekendgemaakte maximumwaarde ervan een redelijke en eerlijke schatting geven van de foutenpercentages per programma en voor alle programma's samen, op basis van alle op het moment van ondertekening van het JAV beschikbare informatie (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 51 en 85).

VI. In het regelgevingskader voor 2014-2020 worden aangelegenheden in verband met de wettigheid en regelmatigheid inderdaad expliciet gescheiden van de goedkeuring van de rekeningen. Wanneer een controleoordeel zonder voorbehoud van de auditautoriteit voorligt, moet de Commissie de rekeningen bijgevolg goedkeuren, ongeacht aangelegenheden in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende uitgaven. Na de goedkeuring van de rekeningen zet de Commissie haar werkzaamheden met betrekking tot eventuele openstaande aangelegenheden in verband met de wettigheid en regelmatigheid voort, met volledige inachtneming van de regelgevingsvoorwaarden. De Commissie kan de betaling van het saldo steeds onderbreken (indien dit positief is) of, wat vaker gebeurt, onmiddellijk tot de daaruit voortvloeiende invorderingsopdracht overgaan en een procedure voor financiële correcties inleiden, bijvoorbeeld naar aanleiding van haar regelmatigheidscontroles. De Commissie is van mening dat, nadat zij de rekeningen heeft goedgekeurd, deze volgende stappen de EU-begroting voldoende beschermen (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 77).

De Commissie merkt op dat zij in de periode 2021-2027 krachtens de regelgeving verplicht is de ingediende rekeningen af te wijzen als deze een restfoutenpercentage van meer dan 2 % blijven vertonen.

VII. De Commissie streeft naar een evenwicht tussen haar doelstellingen (zekerheid), de middelen (beschikbare middelen en tijd) die zij heeft om dat doel te bereiken en het aantal te evalueren zekerheidspakketten/programma's.

De Commissie onderstreept het nut van de controles aan de hand van stukken die zij elk jaar voor ieder programma uitvoert.

Deze aanpak is bijzonder efficiënt voor programma's waarvoor jaar na jaar betrouwbare lage foutenpercentages worden gerapporteerd. Op basis van een grondige beoordeling van de kwaliteit en de volledigheid van de in de zekerheidspakketten verstrekte informatie en van de opgebouwde ervaring van de Commissie met auditautoriteiten en programma's, laten controles aan de hand van stukken het toe een zekere mate van zekerheid voor alle operationele programma's te bereiken. Deze controles worden waar nodig aangevuld met onderzoeksmissies en in sommige gevallen een diepgaande controle van werkdocumenten. Zij maken het ook mogelijk risico's op te sporen met het oog op het opnieuw uitvoeren van verdere controles ter plaatse (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 25, 26 en 30).

VIII. Zoals vermeld in de controlestrategie van de Commissie, zijn de controlewerkzaamheden gericht op de auditautoriteiten waarin de Commissie nog niet voldoende vertrouwen kon stellen, of waarvoor

zij tot dusver beperkte controle heeft verricht of waarvoor nieuwe risico's zijn ontstaan. Daarnaast is er in de loop der tijd ook een zekere dekking van andere auditautoriteiten nodig.

Het nieuwe gemeenschappelijk auditdirectoraat Cohesie (Joint audit directorate — DAC) zal ervoor zorgen dat het proces voor de opstelling van zijn toekomstige controleplannen voldoende gedocumenteerd is.

IX. Wanneer de Commissie aanvullende fouten vaststelt in haar opnieuw uitgevoerde steekproeven in het kader van haar nalevingsgerichte controles beoordeelt zij systematisch of er zich opnieuw dergelijke fouten kunnen voordoen in de rest van de steekproef van de auditautoriteit en vraagt zij waar nodig bijkomend controlewerk. Zolang deze beoordeling en alle daarmee verband houdende verificaties aan de gang zijn, houdt het TRFP dat in de JAV's als onderdeel van de KPI wordt gerapporteerd, rekening met deze onzekerheid in het vermelde maximale risico.

X. De Commissie is ervan overtuigd dat de KPI en de in het JAV bekendgemaakte maximumwaarde een redelijke en eerlijke schatting geeft van de foutenpercentages per programma en voor alle programma's samen, op basis van alle op het moment van de ondertekening van het JAV beschikbare informatie.

XI. Eerste streepje — De Commissie is het niet eens met deze aanbeveling om een wijziging van de wetgeving voor te stellen met betrekking tot de inhouding van betalingen.

De Commissie is van mening dat de nieuwe voorwaarde die is ingevoerd in de GB-verordening 2021-2027 de bescherming van de EU-begroting reeds versterkt (zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 1).

Tweede streepje - De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk.

Overeenkomstig zijn doelstellingen versterkt het gemeenschappelijk auditdirectoraat Cohesie momenteel de documentatie en het evaluatieproces van de uitgevoerde werkzaamheden (zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 2).

Derde streepje - De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk.

De Commissie zal in het JAV, in het verlengde van de meer gedetailleerde informatie in het JAV 2020, blijven bekendmaken hoe punten van voorbehoud worden gemaakt voor programma's of delen van programma's (zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 3).

Vierde streepje - De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk.

De bestuursraad, die bovenaan staat in de corporate governance-structuur van de Commissie, houdt toezicht op de voorbereiding van het AMPR en is daarom het geschikte orgaan om versterkte richtsnoeren te geven over de inhoud van het verslag (zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 4).

INLEIDING

07. De Commissie is het ermee eens dat beheersverificaties de eerste verdedigingslinie tegen fouten vormen en doeltreffender moeten zijn om fouten in eerste instantie te voorkomen en te ontdekken. Elk jaar rapporteren DG REGIO en DG EMPL in hun jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) dat een groot deel van de beheers- en controlesystemen daadwerkelijk functioneert en niet leidt tot hoge foutenpercentages (respectievelijk 89 % en 82 % van de programma's voor DG REGIO en DG EMPL zoals gemeld in hun JAV's voor 2020). De ERK ontdekt ook geen fouten bij haar jaarlijkse controles van steekproeven van concrete acties voor een aantal programma's waarvoor lage foutenpercentages (lager dan 1 %) waren gemeld.

10. In de praktijk omvat de controleactiviteit van de Commissie in het kader van haar jaarlijkse controlecyclus de beoordeling van nationale systeemcontroleverslagen, een grondige controle aan de hand van stukken van alle jaarlijkse controleverslagen (die deel uitmaken van de zekerheidspakketten), onderzoeksmisaties en controles ter plaatse. Hierdoor kan de Commissie de gemelde foutenpercentages voor de meeste programma's bevestigen tot het volgende JAV, behalve wanneer de controles nog worden uitgevoerd.

Bovendien kan de Commissiestaat krachtens de GB-verordening binnen drie jaar na het jaar waarin de uitgaven in de jaarrekening zijn opgenomen, controles uitvoeren in het kader van het meerjarenkader.

11. De verordening (artikel 139, lid 1) bepaalt dat de Commissie de door de lidstaat ingediende documenten (het zekerheidspakket, met inbegrip van de rekeningen) onderzoekt. De goedkeuring van de rekeningen is gebaseerd op een controleoordeel zonder voorbehoud van de auditautoriteit in het zekerheidspakket, tenzij de Commissie over specifieke bewijzen beschikt dat het controleoordeel over de rekeningen onbetrouwbaar is (artikel 139, lid 2, van de GB-verordening).

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 12 en 13:

De Commissie kan de controles aan de hand van stukken ook aanvullen met onderzoeksmisaties om twijfels weg te nemen die tijdens de controle aan de hand van stukken van het jaarlijkse controleverslag en het controleoordeel naar voren zijn gekomen. Tijdens dergelijke onderzoeksmisaties werd in sommige gevallen geleidelijk een beperkte herhaling van sommige operaties ingevoerd om aanvullende zekerheid te verkrijgen over de betrouwbaarheid van de gemelde fouten. Dit doet geen afbreuk aan de vastgestelde risico's waarmee rekening wordt gehouden in de risicobeoordeling van de Commissie en kan leiden tot formele nalevingsgerichte controles waarbij steekproeven van concrete acties opnieuw worden gecontroleerd.

Nalevingsgerichte controles kunnen ook leiden tot het opnieuw uitvoeren van systeemcontroles wanneer er concrete twijfels rijzen. De methodologie van de Commissie voor nalevingsgerichte controles heeft zich mettertijd ook ontwikkeld (zelfs al vóór de reisbeperkingen ingevolge de COVID-crisis), zodat naast de mogelijkheid om traditionele controles ter plaatse uit te voeren, nu ook controles aan de hand van stukken van concrete acties opnieuw kunnen worden uitgevoerd.

14. Overeenkomstig aanbeveling 4 van de ERK in haar jaarverslag 2017 is de kernprestatie-indicator van de Commissie inzake wettigheid en regelmatigheid het belangrijkste foutenpercentage dat in het JAV wordt gerapporteerd, op basis van de rekeningen waarvoor de auditcyclus van de Commissie grotendeels is voltooid en zonder rekening te houden met voorschotten aan financieringsinstrumenten.

De Commissie vermeldt in de JAV's en in het AMPR ook het risico bij betaling en risico bij afsluiting voor de relevante uitgaven van de Fondsen en de uitvoerende DG's, op basis van de op OP-niveau vastgestelde TRFP's. Tot slot vermeldt de Commissie in het AMPR ook de risico's bij betaling voor de drie Fondsen samen (zie AMPR 2020, volume III, bijlage 5, blz. 190) om gevolg te geven aan specifieke aanbeveling 4 van jaarverslag 2017 van de ERK.

15. De Commissie is het ermee eens dat elk jaar bijkomende fouten onopgemerkt blijven en dus niet worden gerapporteerd in een aantal zekerheidspakketten dat door de auditautoriteiten zijn ingediend. De Commissie beoordeelt de betrouwbaarheid van de auditautoriteiten echter niet alleen op basis van de herberekende foutenpercentages (die kunnen worden beïnvloed door afzonderlijke fouten met een belangrijke statistische impact), maar op basis van een aantal criteria die, indien zij niet met bevredigend resultaat zijn beoordeeld, de aanwezigheid van systematische tekortkomingen in hun werkzaamheden en in de controlesystemen weerspiegelen (zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.14 en 6.15 van jaarverslag 2018 van de ERK). Bovendien stellen de Commissie en de ERK bij de steekproef van opnieuw uitgevoerde controles vast dat er ook zekerheidspakketten zijn

waarvoor geen bijkomende fouten worden ontdekt. Daarom concludeert de Commissie dat de situatie van programma tot programma en van jaar tot jaar verschilt, afhankelijk van de complexiteit van de betrokken kwesties en de gemelde gegevens in de JAV's met betrekking tot de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten (zie respectievelijk blz. 41 en 47 van de JAV's voor 2020 van REGIO en EMPL).

OPMERKINGEN

21. In het regelgevingskader voor 2014-2020 (met name artikel 139, lid 5, van de GB-verordening) worden aangelegenheden in verband met de wettigheid en regelmatigheid expliciet gescheiden van de goedkeuring van de rekeningen. Bijgevolg moet de Commissie programmarekeningen goedkeuren, dat wil zeggen de volledigheid, nauwkeurigheid en waarachtigheid van de boekhoudkundige informatie die in de rekeningen wordt verstrekt, zelfs wanneer er materiële onregelmatige uitgaven zijn vastgesteld. De Commissie merkt op dat de ERK ook afzonderlijke adviezen uitbrengt over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EU en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

De goedkeuring van de programmarekeningen door de Commissie kan leiden tot een betaling van het saldo (indien positief) of, wat vaker gebeurt vanwege het systeem van hoge voorschotten, tot een invorderingsopdracht. De Commissie kan de betaling van het saldo van de goedgekeurde rekeningen nog steeds onderbreken (mits aan de voorwaarden van artikel 83 van de GB-verordening is voldaan) en/of een procedure voor financiële correcties inleiden overeenkomstig de artikelen 144 en 145 van de GB-verordening. Daarom zet de Commissie na de goedkeuring van de rekeningen haar werkzaamheden voort wat eventuele resterende aangelegenheden in verband met de wettigheid en de regelmatigheid betreft, en moet zij in overeenstemming met het regelgevingskader corrigerende maatregelen nemen wanneer onregelmatigheden worden vastgesteld. De Commissie is van mening dat, ondanks de vrijgave van de inhouding van 10 %, deze volgende stappen de EU-begroting beschermen.

Er zij ook op gewezen dat indien de goedkeuring van de rekeningen resulteert in de terugvordering van het saldo (omdat de voorfinanciering hoger is dan de in de rekeningen gecertificeerde uitgaven), de Commissie onmiddellijk de invorderingsopdracht voor die bedragen kan uitvoeren zonder te wachten totdat verdere procedures inzake aangelegenheden in verband met de wettigheid zijn afgehandeld. In dergelijke gevallen worden de financiële belangen van de EU dankzij deze onmiddellijke terugvordering beter beschermd.

Kader 1 - Goedkeuring van rekeningen met materieel foutenpercentage

In het door de ERK aangehaalde voorbeeld bevatte het door de auditautoriteit afgegeven controleoordeel met voorbehoud over het zekerheidspakket 2017-2018 een voorbehoud ten aanzien van alle drie de elementen van het oordeel (rekeningen, wettigheid/regelmatigheid en beheers- en controlesysteem) vanwege een hoog restfoutenpercentage (TRFP 8,54 %).

De Commissie heeft de auditautoriteit verduidelijkt dat, in overeenstemming met de wettelijke bepalingen (artikel 127, lid 5 bis, en artikel 139, leden 2 en 5, van de GB-verordening), het oordeel van de auditautoriteit over de rekeningen slechts mag betrekking hebben op de volledigheid, nauwkeurigheid en waarheidsgetrouwheid ervan. De wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven in de rekeningen (uitgedrukt via het TRFP) worden onderzocht in het kader van andere elementen van het controleoordeel.

Na de beoordeling van het zekerheidspakket heeft de Commissie de rekeningen goedgekeurd (aangezien aan de toepasselijke wettelijke voorwaarden was voldaan), de invorderingsopdracht ingevolge de berekening van het saldo gegeven en de vereiste procedure voor financiële correcties ingeleid.

22. Krachtens de wettelijke bepalingen (artikelen 99 en 102 van de GB-verordening 2021/1060 voor de periode 2021-2027) moet de Commissie uiterlijk op 31 mei de lidstaten meedelen of zij de ten laatste op 15 februari van datzelfde jaar ingediende rekeningen al dan niet goedkeurt.

Vanwege deze tijdsbeperking is de Commissie niet in staat om haar beoordeling van de betrouwbaarheid van de gerapporteerde foutenpercentages af te ronden, met name wanneer zij controles ter plaatse moet uitvoeren. Daarom voorziet het rechtskader (artikel 70, lid 2, van de GB-verordening voor de periode 2021-2027) in een termijn van drie kalenderjaren na de goedkeuring van de rekeningen, tijdens dewelke de Commissie de betrokken uitgaven kan controleren. Bovendien kunnen op elk moment na de goedkeuring van de rekeningen en de vrijgave van de inhouding van betalingen corrigerende maatregelen worden genomen (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 21).

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 25 en 26:

De controle aan de hand van stukken door de Commissie van 100 % van de ontvangen jaarlijkse controleverslagen en controleoordelen is gebaseerd op de in het zekerheidspakket verstrekte informatie, de opgebouwde kennis en eerdere controlewerkzaamheden die bij de auditautoriteit en in verband met het OP in kwestie zijn verricht (met inbegrip van eigen controles van de Commissie, controles van de ERK en nationale systeemcontroleverslagen).

Hiertoe communiceert de Commissie met de auditautoriteiten van de programma's om informatie uit de jaarlijkse controleverslagen te verduidelijken, eventueel aangevuld met onderzoeksmissies om de informatie samen met de auditautoriteit verder te onderzoeken. Deze procedure kan zodoende een beoordeling omvatten van een aantal werkdocumenten van de auditautoriteit en het opnieuw uitvoeren van bepaalde elementen van controles van concrete acties. Hoewel de methodologie van de Commissie voor controles van stukken en onderzoeksmissies tot 2020 niet expliciet verwees naar de beoordeling of verificatie van de regelmatigheid van afzonderlijke concrete acties of uitgavenposten, zijn inderdaad in de praktijk ook vroeger in veel gevallen dergelijke beoordelingen of verificaties uitgevoerd.

De controle aan de hand van stukken laat toe de steekproefmethode te verifiëren en de gerapporteerde foutenpercentages aan te passen, ongeacht de bron van de fout (kwantificering van fouten, projectie van opgespoorde fouten, aantal gemelde correcties, behandeling van sommige fouten enz.). Al deze vastgestelde problemen en gezamenlijke bevindingen stellen de Commissie in staat om, waar nodig, een nauwkeuriger foutenpercentage te berekenen dan het gemelde foutenpercentage. Voor een aantal programma's gebeurt dit elk jaar. Voor de zekerheidspakketten die in 2020 werden ontvangen, kon DG REGIO bijvoorbeeld het gerapporteerde resterend risico voor 19 programma's herberekenen op basis van informatie uit zowel eigen audits als uit de uitgebreide controle aan de hand van stukken van zekerheidspakketten (zie bladzijde 47 en voetnoot 104 van het JAV van DG REGIO). Deze controle aan de hand van stukken van de te rapporteren restfoutenpercentages leidde zodoende tot een herberekening van een gemiddeld foutenpercentage van 2,1 % in plaats van 1,2 % zoals gerapporteerd door de voor het EFRO en het CF bevoegde programma-autoriteiten.

De controle aan de hand van stukken is echter niet bedoeld om alle ondersteunende documenten te controleren en de regelmatigheid van de uitgaven volledig te beoordelen. Ondanks de aanvullende maatregelen die de Commissie heeft genomen, bijvoorbeeld onderzoeksmissies, is zij zich bewust van deze inherente beperking van de controle aan de hand van stukken. Daarom vult zij deze beoordeling aan met verdere controlewerkzaamheden, waarbij de nadruk wordt gelegd op gegevensgerichte controles op het niveau van concrete acties en uitgavenposten voor een steekproef van zekerheidspakketten die voornamelijk op basis van risicobeoordeling zijn geselecteerd.

27. Wat betreft de inhoud van de checklist van de Commissie voor de beoordeling van ongeveer 800 nationale systeemcontroleverslagen die zij jaarlijks ontvangt, is de Commissie van mening dat de

vragen in haar checklist specifiek zijn en gericht zijn op een kwalitatieve beoordeling van de belangrijke elementen van de verslagen, zoals de omvang van de controletesten, de coherentie tussen vastgestelde problemen en de conclusies die eruit worden getrokken, de toereikendheid van de voorgestelde aanbevelingen en follow-up enz.

Op basis van de eerdere besprekingen met de ERK over deze bevinding heeft de Commissie deze checklist onlangs verder bijgewerkt en nadere instructies voor de auditors toegevoegd met betrekking tot de uit te voeren beoordeling en de informatie die moet worden vermeld om de ja/nee-antwoorden volledig toe te lichten, waarbij de administratieve lasten op een passend niveau worden gehouden.

28. De Commissie bevestigt de TRFP's in het JAV op basis van alle op dat moment beschikbare informatie ingevolge de uitgevoerde controles aan de hand van stukken of ter plaatse. Verwacht wordt dat de TRFP's kunnen worden aangepast naar aanleiding van nalevingsgerichte controles, met name wanneer de Commissie tijdens de controle aan de hand van stukken belangrijke risico's heeft vastgesteld in verband met de werkzaamheden van de auditautoriteit en met de betrouwbaarheid van de gemelde foutenpercentages, en heeft besloten ter plaatse verdere controles uit te voeren om deze risico's aan te pakken.

30. De Commissie moet een evenwicht bereiken tussen de doelstellingen (zekerheid), de middelen om deze te bereiken (beschikbare middelen en tijd) en het aantal te evalueren zekerheidspakketten/programma's (meer dan 300 zekerheidspakketten betreffende 418 programma's). Deze controles aan de hand van stukken vormen de eerste stap in het auditproces; zij dekken 100 % van de zekerheidspakketten die door de lidstaten worden ingediend. Op grond van de opgebouwde ervaring van de Commissie met de auditautoriteiten en de programma's en eerdere controleresultaten bieden zij een zekere mate van zekerheid voor alle operationele programma's en de gerelateerde uitgaven. Zij laten ook toe enkele aangelegenheden in verband met de wettigheid en de regelmatigheid aan te pakken (zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 25 en 26).

Voorts kan, wanneer voor een programma jaar na jaar een laag foutenpercentage wordt gemeld en de Commissie of de ERK bij het opnieuw uitvoeren van controles geen bijkomende fouten ontdekken, door middel van controles aan de hand van stukken voldoende zekerheid worden verkregen dat het lage gemelde foutenpercentage een volgend jaar dat wordt onderzocht, opnieuw betrouwbaar is.

Dit was bijvoorbeeld het geval bij het grootste EFRO/CF-programma, waarvoor de ERK in de afgelopen twee jaar geen fouten heeft gemeld bij het opnieuw uitvoeren van controles. Voor een dergelijk programma volstaat een controle aan de hand van stukken van het jaarlijkse controleverslag en het jaar na jaar opnieuw uitvoeren van de controles door de Commissie zou geen efficiënt gebruik van controlemiddelen zijn.

33. De door de ERK geconstateerde inconsistenties bij de toepassing van de risicobeoordelingsmethode (toekenning van punten voor bijzondere risico's) hadden geen negatieve impact op de algemene resultaten van de risicobeoordeling van de Commissie. Na simulatie van de risicoscores aan de hand van een correct bereik van waarden heeft de Commissie vastgesteld dat de algemene risicoscore voor de individuele auditautoriteiten niet significant zou verschillen en dat de conclusies met betrekking tot het controleplan ongewijzigd zouden blijven. De Commissie heeft echter rekening gehouden met deze bevinding van de ERK en de kwaliteitsbeoordeling van de risicobeoordeling in 2020 daadwerkelijk versterkt, met name door middel van een zorgvuldige verificatie van de toekenning van correcte punten in alle gevallen.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 34 en 35:

Elke risicobeoordeling is een beoordeling vooraf van de waarschijnlijkheid en de impact van potentiële risico's op basis van deskundig oordeel en alle op dat moment beschikbare informatie.

De risicobeoordeling van de Commissie met betrekking tot de auditautoriteiten heeft niet alleen betrekking op de foutenpercentages, maar ook op de kwaliteit van het werk van een auditautoriteit op andere gebieden, zoals systeemcontroles en controles van rekeningen. Er wordt ook rekening gehouden met factoren die bijvoorbeeld verband houden met de positie van de auditautoriteit binnen de beheers- en controlesystemen en met haar administratieve capaciteit.

Bijgevolg wijzigt de herziening van de foutenpercentages naar aanleiding van nalevingsgerichte controles niet noodzakelijkerwijs de conclusies van de risicobeoordeling. De Commissie is van mening dat de resultaten van haar nalevingsgerichte controles over het algemeen de conclusies van haar risicobeoordeling bevestigden.

36. De risicobeoordeling dient als leidraad voor het opstellen van het controleplan, maar is niet het enige en exclusieve criterium waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van het controleplan. Zo heeft de Commissie in haar controleplan voor 2019 één auditautoriteit met een laag risico opgenomen vanwege de hoge bedragen die zij bij de Commissie had gedeclareerd, wat de opnemings ervan volledig rechtvaardigde.

Zoals vermeld in de controlestrategie van de Commissie, zijn de controlewerkzaamheden gericht op de auditautoriteiten waarin de Commissie nog niet voldoende vertrouwen kon stellen, of waarvoor zij tot dusver beperkte controle heeft verricht of waarvoor nieuwe risico's zijn ontstaan.

In overeenstemming met de internationale controlenormen en eerdere aanbevelingen van de ERK moeten echter ook in een bepaalde mate controles ten aanzien van andere auditautoriteiten worden verricht, zodat mettertijd de belangrijkste auditautoriteiten gedekt zijn. Hoewel de risicofactor de belangrijkste factor is om het bereik van haar controlewerkzaamheden te bepalen, houdt de Commissie derhalve ook rekening met de dekking. Dit was met name het geval voor DG EMPL in 2019, toen zij besloten heeft de dekking van de ESF-auditautoriteiten mettertijd uit te breiden.

De Commissie zal de documentatie van haar besluitvormingsproces voor het opstellen van haar controleplan verder versterken om ervoor te zorgen dat de verbanden met de resultaten van de risicobeoordeling en andere in aanmerking genomen criteria duidelijk worden bekendgemaakt en toegelicht.

38. Wat de twee door de ERK aan de orde gestelde gevallen betreft, merkt de Commissie op dat het probleem in één geval beperkte financiële gevolgen had voor het restrisico zoals herberekend door de Commissie, en dat het tweede geval wellicht verder moet worden onderzocht, zoals uiteengezet in haar antwoorden op de paragrafen 39 en 40.

39. De Commissie is het ermee eens dat de subsidieovereenkomst voor het project onduidelijke voorwaarden bevatte voor de toepasselijke vereenvoudigde kostenoptie (d.w.z. verwijzing naar een rechtsgrondslag die niet overeenkwam met het aangegeven vaste percentage) en verwees naar artikel 68, lid 1, punt b), van de GB-verordening. Op basis hiervan had een vast percentage van 15 % van de subsidiabele directe personeelskosten in plaats van 25 % van de toepasselijke directe kosten (de regeling die de beheersautoriteit voornemens was uit het Horizon 2020-programma voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten te hergebruiken) aan de begunstigde moeten worden betaald. Bij de controle had de Commissie deze discrepantie moeten opmerken.

Deze discrepantie met betrekking tot het desbetreffende project heeft echter een geringe impact op het foutenpercentage van het programma, aangezien bij de controle van de Commissie een ernstige onregelmatigheid met betrekking tot dit programma met een veel substantiëlere impact aan het licht is gekomen (waardoor het foutenpercentage veel hoger was dan 2 %, zie de beschrijving van het geval in kader 2).

40. In het tweede door de ERK aan de orde gestelde geval erkent de Commissie dat zij op het moment van de controle de groep noch de exploitatieovereenkomsten heeft geanalyseerd, aangezien de NACE-code van de begunstigde 93.293 was (overige ontspanning en recreatie, en niet vervoer met staatssteun). Indien een onderneming meerdere activiteiten verricht kan niettemin regionale steun worden verleend voor economische activiteiten die niet zijn uitgesloten op grond van artikel 13 AGVV, mits de activiteiten duidelijk van elkaar zijn gescheiden. Ook als de exploitanten een marktprijs betalen voor het recht om de vaartuigen te exploiteren, kan een voordeel op dat niveau worden uitgesloten. Daarom kan in dit stadium niet worden geconcludeerd dat de steun ten goede kwam aan de vervoersactiviteit van de exploitanten en derhalve niet in aanmerking kwam op grond van de staatssteunregels.

De Commissie zal de vereiste beoordeling in samenwerking met de nationale autoriteiten afronden om tot een conclusie te komen over de subsidiabiliteit van de uitgaven.

41. De Commissie merkt op dat in het geval van een gemeenschappelijk foutenpercentage dat voor een meerfondsenprogramma wordt gerapporteerd, het DG kan besluiten ofwel het gemeenschappelijke foutenpercentage ofwel het fondsspecifieke foutenpercentage te gebruiken indien dit beschikbaar is (zoals DG EMPL in dit specifieke geval heeft gedaan). Aangezien de resultaten van de nalevingsgerichte controle van DG REGIO alleen van invloed waren op het EFRO, meende DG EMPL dat er geen reden was om het gemelde foutenpercentage met betrekking tot het ESF te wijzigen.

De oprichting van het DAC zal bijdragen tot de harmonisatie van de aanpak van de twee DG's in dergelijke gevallen (het gemeenschappelijke foutenpercentage zal voor beide DG's worden gebruikt in het geval van een gemeenschappelijke steekproef).

Kader 2 - Nalevingsgerichte controle — Gemeenschappelijke steekproef van vier OP's onder het EFRO en het ESF

In het door de ERK gepresenteerde geval gebruikte de auditautoriteit inderdaad een gestratificeerde statistische steekproef voor twee EFRO- en twee ESF-programma's. De stratificatie liet de auditautoriteit toe om een representatief percentage per Fonds en voor de vier programma's samen te rapporteren.

Bij de controle van de Commissie (DG REGIO) werd een onregelmatigheid in verband met het EFRO ontdekt met betrekking tot de spoorweginfrastructuur met een wezenlijke impact op het stratum van het EFRO en dus ook op het gemeenschappelijke foutenpercentage (waardoor het restfoutenpercentage veel hoger lag dan 2 %). Aangezien de specifieke bevinding met betrekking tot het EFRO niet relevant was voor het ESF in termen van zekerheid, achtte DG EMPL het passender om het foutenpercentage van het ESF te gebruiken, terwijl DG REGIO het door de auditautoriteit gebruikte gemeenschappelijke foutenpercentage herberekende.

Zoals aangegeven in paragraaf 41 zal de aanpak in de toekomstige JAV's volledig worden geharmoniseerd.

43. De Commissie is het ermee eens dat administratieve procedures weliswaar evenredig moeten blijven, maar dat de controledocumentatie voor sommige dossiers moet worden verbeterd. Zij zal ervoor zorgen dat alle auditors de geldende voorschriften naleven.

45. In het algemeen voeren de autoriteiten van de lidstaten de door de Commissie in haar controleverslagen aanbevolen correcties uit, na een uitwisseling van standpunten in het kader van de contradictoire procedures, om gebruik te kunnen maken van de door de GB-verordening geboden mogelijkheid om de aldus vrijgemaakte Fondsen voor andere subsidiabele projecten te hergebruiken (artikel 145, lid 5, van de GB-verordening).

Is dit niet het geval, dan moet de Commissie op grond van de verordening een procedure voor financiële correcties inleiden en met de lidstaat een nieuwe contradictoire procedure aangaan in verband met de vereiste individuele of geëxtrapolerde correcties (artikelen 85, 144 en 145 van de GB-verordening). In een besluit inzake financiële correcties verlaagt de Commissie de toewijzing van het programma.

46. Op grond van artikel 75, lid 2 bis, van de GB-verordening moet de Commissie haar controleverslag binnen drie maanden afronden op basis van de informatie waarover de auditors in dat stadium beschikken, zelfs als de lidstaat de bevindingen van de Commissie niet aanvaardt.

Indien het verschil van mening blijft duren, moet de Commissie in de follow-upfase alle aanvullende informatie of nieuwe feiten die de lidstaat in antwoord op het definitieve controleverslag heeft verstrekt, beoordelen gezien de verplichting van de Commissie om loyaal samen te werken met de lidstaten, zoals het Europees Hof van Justitie in tal van arresten over procedures van de Commissie voor financiële correcties heeft herhaald. Dit kan extra intern overleg met de bevoegde DG's vereisen.

Hetzelfde geldt voor de follow-up door de Commissie van de controleresultaten van de ERK, wanneer de lidstaten in het verloop van dit proces aanvullend bewijsmateriaal verstrekken.

Kader 3 -De definitieve foutenpercentages zijn in werkelijkheid niet definitief

De opmerking van de ERK in kader 3 betreft een niet-subsidiabele rechtstreekse gunning van een project, die door de Commissie tijdens de follow-upfase van de controle opnieuw is geclassificeerd van een toevallige tot een systemische fout op basis van aanvullende informatie van de nationale autoriteiten. In deze informatie werd verduidelijkt dat volgens de aanpak van de beheersautoriteit dergelijke projecten (d.w.z. projecten die als proefproject zijn geclassificeerd en in het kader van de technische bijstand worden gefinancierd) rechtstreeks zouden worden toegekend, hetgeen volgens de Commissie een systemisch probleem in het werk van de beheersautoriteit weerspiegelt. Ook werd door de beheers- en auditautoriteiten bevestigd dat tot dusver slechts één zo'n project bij de Commissie was gedeclareerd. Daarom heeft de Commissie de bevinding opnieuw als een systemische fout in plaats van een toevallige fout aangemerkt.

De nationale autoriteiten hebben deze systemische fout in de gegeven controlepopulatie afgebakend en hebben ermee ingestemd om in de volgende betalingsaanvraag een correctiepercentage van 100 % toe te passen en een einde te maken aan deze onjuiste praktijk. Bijgevolg heeft de Commissie de foutenpercentages opnieuw berekend, rekening houdend met deze afgebakende systemische fout overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie voor de steekproeftrekking en de behandeling van fouten, en met het evenredigheidsbeginsel uit hoofde van het Verdrag en de GB-verordening (artikel 85 van de GB-verordening).

De Commissie is derhalve van mening dat het correct en evenredig is om deze fout niet te extrapoleren naar de totale voor het programma gedeclareerde uitgaven en dat het TRFP, zoals uiteengezet in haar definitieve controleverslag, dienovereenkomstig moest worden herzien.

47. De Commissie erkent dat de procedures voor financiële correcties lang en ingewikkeld zijn, om door de ERK aangehaalde redenen en vanwege de verplichting van de Commissie om rekening te houden met eventuele aanvullende informatie die door de lidstaat wordt verstrekt op grond van het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van loyale samenwerking met de lidstaten in alle fasen van de procedure voor financiële correcties. De lidstaten verstrekken ook niet altijd alle vereiste bewijsstukken binnen de gestelde termijnen of in één keer, wat de procedure verder bemoeilijkt.

De Commissie geeft in het JAV de vorderingen weer met betrekking tot de verschillende vereiste procedures voor financiële correcties voor de voorgaande boekjaren (zie JAV 2020 van DG REGIO, blz. 50-51).

49. De Commissie moet zich houden aan de strenge criteria die door de medewetgever in de GB-verordening zijn vastgesteld voor netto financiële correcties en alle nodige contradictoire procedures volgen in overeenstemming met de wettelijke verplichtingen en internationale controlenormen alvorens financiële correcties, met inbegrip van netto correcties, te kunnen toepassen. De Commissie kan derhalve niet bevestigen of de gevraagde aanvullende financiële correcties al dan niet netto moeten zijn voordat de procedure voor financiële correcties is afgerond. Dit hangt af van een zorgvuldige analyse en definitieve bevestiging van de ernstige tekortkoming zoals gedefinieerd in de verordening, waarbij rekening wordt gehouden met eventuele aanvullende informatie die de lidstaat tijdens de procedure voor financiële correcties heeft verstrekt, met inbegrip van de genomen maatregelen, en met de toepasselijkheid van de voorwaarden die door de medewetgever zijn vastgesteld voor netto financiële correcties krachtens artikel 145, lid 7, van de GB-verordening.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 50 en 51:

De Commissie merkt op dat haar schatting van het foutenpercentage (KPI) die in de JAV's van 2019 en 2020 voor REGIO en EMPL is bekendgemaakt, is geformuleerd als een bandbreedte die maximale risico's omvat (zie paragraaf 60). Hoewel deze bandbreedte lager is dan het geschatte foutenpercentage van de ERK, valt zij binnen het interval dat de ERK voor de betrouwbaarheidsverklaringen van 2019 en 2020 heeft berekend.

De Commissie is er derhalve van overtuigd dat haar gedetailleerde beoordeling op basis van een combinatie van controles aan de hand van stukken en controles ter plaatse die betrekking hebben op de verschillende afzonderlijke programma's en zekerheidspakketten, afhankelijk van de daaraan verbonden risico's, toelaten een redelijke en eerlijke schatting van de foutenpercentages per programma en voor alle programma's samen te maken.

Hierover geeft de Commissie nadere toelichting in de antwoorden op de onderstaande paragrafen.

51. De gepubliceerde KPI's worden door de directeur-generaal bevestigd voor de relevante uitgaven die in het verslagjaar zijn gedaan. Zij zijn een raming van het totale risico bij betaling voor de cohesieprogramma's samen op het moment van de bekendmaking ervan, waarbij rekening wordt gehouden met alle op dat moment beschikbare informatie.

53. Rekening houdend met de kostenefficiëntie van controles en de beschikbare middelen, verricht de Commissie het opnieuw uitvoeren van haar controlewerkzaamheden op basis van steekproeven. Zij selecteert haar steekproeven van opnieuw te controleren concrete acties op basis van vastgestelde risico's. Indien relevant en mogelijk selecteert de Commissie ook verschillende soorten concrete acties in de steekproef van de auditautoriteit of selecteert zij in bepaalde gevallen een deel van haar steekproef willekeurig binnen de door de auditautoriteit gecontroleerde steekproef.

Gezien de structuur van de steekproef van de auditautoriteit is het echter niet altijd haalbaar om alle soorten concrete acties te bestrijken. De omvang van de steekproeven van de Commissie zou aanzienlijk toenemen en de vereiste controlewerkzaamheden zouden niet doenbaar zijn.

De Commissie wijst er ook op dat er elk jaar slechts enkele gevallen zijn waarin de auditautoriteiten verschillende programma's groeperen in een gemeenschappelijke steekproef.

55. Wanneer de Commissie bijkomende fouten ontdekt in de opnieuw uitgevoerde steekproef, blijven de controleprocedures systematisch beoordelen of dergelijke fouten zich opnieuw kunnen voordoen in de rest van de steekproef van de auditinstantie.

Dit gebeurt hetzij door middel van een analyse aan de hand van stukken door de Commissie, hetzij — wat vaker voorkomt —, door aanvullende controlewerkzaamheden die de Commissie van de auditautoriteit verlangt, op basis van een gemeenschappelijk begrip van wat het probleem was en waarom de auditautoriteit haar eerdere controlewerkzaamheden moet verifiëren. Zo neemt de

Commissie systematisch maatregelen om ervoor te zorgen dat verdere soortgelijke fouten, die waarschijnlijk voorkomen in de rest van de steekproef van de auditautoriteit, verder worden onderzocht, hetzij via haar beoordeling, hetzij door de auditautoriteit (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 56). Daarom is de Commissie van mening dat haar aanpak redelijke zekerheid biedt dat er in het resterende deel van de steekproef van de auditautoriteit geen materiële fouten onopgemerkt blijven.

56. Het doel van de nalevingsgerichte controles van de Commissie is door middel van het opnieuw uitvoeren van controles redelijke zekerheid te verkrijgen (door gebrek aan tijd en middelen noodzakelijkerwijs op basis van steekproeven, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 30) dat de door de auditautoriteit gerapporteerde foutenpercentages betrouwbaar zijn of niet verkeerd zijn weergegeven. De aanpak van de Commissie om tot die redelijke zekerheid te komen, omvat elementen om het detectierisico aan te pakken (zoals risicoanalyse), maar kan dit detectierisico niet tot nul beperken; dit zou ook niet kosteneffectief zijn, met name in gevallen waarin een dergelijk risico niet als wezenlijk wordt beoordeeld. Wanneer er twijfel blijft bestaan, hanteert de Commissie een maximaal risico voor het desbetreffende programma, met het oog op de berekening van de KPI (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 60).

Met betrekking tot de gevallen van fouten die volgens de Commissie niet herhaaldelijk voorkomen, heeft de Commissie zorgvuldig de aard en de onderliggende oorzaken van elk van die fouten geanalyseerd, rekening houdend met de kenmerken van de niet-gecontroleerde concrete acties. Op basis van deze werkzaamheden concludeerde de Commissie dat de waarschijnlijkheid en/of de mogelijke impact van dergelijke fouten in de rest van de steekproef van de auditautoriteit gering is.

Kader 4 - Nalevingsgerichte controles — bijkomende fouten bleven onopgemerkt en ongecorrigeerd

Tijdens haar nalevingsgerichte controle van het door de ERK genoemde zekerheidspakket ontdekte de Commissie bijkomende fouten in drie concrete acties en wijzigde zij de foutenpercentages dienovereenkomstig. De nationale autoriteiten werd ook verzocht het resterende, niet door de Commissie gecontroleerde deel van de steekproef van de auditautoriteit opnieuw te controleren in het licht van deze drie fouten. Na het definitieve controleverslag van de Commissie heeft de lidstaat de gevraagde aanvullende financiële correcties uitgevoerd.

Wat de resultaten van de daaropvolgende audit van de ERK voor de betrouwbaarheidsverklaring van 2018 betreft, wijst de Commissie erop dat drie van de bijkomende fouten met de grootste impact verband hielden met een systemisch probleem dat de Commissie reeds gedurende haar vorige systeemcontrole had ontdekt en waarvoor corrigerende maatregelen zijn genomen. Bovendien hebben de diensten van de Commissie ook gevolg gegeven aan alle overige door de Commissie aanvaarde bevindingen van de ERK. De foutenpercentages werden verder herzien, er werden nieuwe individuele correcties voorgesteld en de nationale autoriteiten werd verzocht het resterende, niet door de ERK en de Commissie gecontroleerde deel van de steekproef van de auditautoriteit opnieuw te controleren in het licht van deze aanvullende bevindingen.

De resultaten van de gevraagde controles zijn in juni 2021 door de lidstaat gerapporteerd. In het kader van haar zorgvuldige follow-upprocedures hebben de auditors van de Commissie momenteel contact met de nationale autoriteiten om gedetailleerde informatie over de uitgevoerde werkzaamheden te verkrijgen. Er is ook intern overleg met andere diensten van de Commissie gestart om te zorgen voor een correcte interpretatie en aanpak met betrekking tot bepaalde complexe staatssteunkwesties.

Waar dat gerechtvaardigd is, zullen de diensten van de Commissie verdere maatregelen nemen, met name een herziening van de foutenpercentages en/of de toepassing van aanvullende corrigerende maatregelen.

58. De Commissie onderstreept het nut van de controles aan de hand van stukken die zij jaarlijks voor ieder programma en zekerheidspakket uitvoert in het kader van haar controle-aanpak. Deze aanpak is in het bijzonder efficiënt en logisch voor programma's waarvoor jaar na jaar betrouwbare lage foutenpercentages worden gerapporteerd. Controles aan de hand van stukken worden aangevuld met onderzoeksmissies en in sommige gevallen diepgaande controles van werkdocumenten. Zij maken het ook mogelijk risico's op te sporen met het oog op het opnieuw uitvoeren van verdere controles ter plaatse (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 25, 26 en 30).

Overeenkomstig deze gedifferentieerde aanpak is de Commissie niet van mening dat fouten die bij nalevingsgerichte controles in sommige programma's en lidstaten aan het licht zijn gekomen, noodzakelijkerwijs ook in andere niet-gecontroleerde programma's en lidstaten voorkomen.

Uit nalevingsgerichte controles van programma's of autoriteiten met een lager risico is echter ook gebleken dat in dergelijke gevallen soms bijkomende fouten kunnen worden ontdekt. De Commissie heeft daarom met deze informatie rekening gehouden bij haar berekening van het maximale risiconiveau in het JAV voor de betrokken programma's.

59. De Commissie voert controleprocedures in om redelijke zekerheid te verkrijgen of de door 122 auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages met betrekking tot 418 programma's al dan niet aanvaardbaar zijn en of er aanwijzingen zijn dat er materiële foutenpercentages op het niveau van elk operationeel programma kunnen blijven bestaan. De Commissie is van mening dat haar aanpak geschikt is voor het objectief van zekerheid.

Wat de KPI inzake wettigheid en regelmatigheid die op DG-niveau in het JAV wordt gerapporteerd betreft, hanteert de Commissie voor haar berekening een conservatieve benadering waarbij rekening wordt gehouden met alle op die datum bevestigde foutenpercentages (de overgrote meerderheid van de gevallen) en de maximale foutenbedragen voor de controles die zich op het moment van ondertekening in de contradictoire fase bevinden. Bovendien hebben de diensten van de Commissie in de laatste drie JAV's een maximumwaarde van de KPI inzake wettigheid en regelmatigheid gepubliceerd, rekening houdend met alle mogelijke onzekerheden en onbevestigde informatie op het moment van ondertekening van het JAV.

De Commissie is er derhalve van overtuigd dat de KPI en de in het JAV bekendgemaakte maximumwaarde een redelijke en eerlijke schatting geven van het risico voor het budget met betrekking tot de relevante uitgaven in het jaar, op basis van alle op het moment van ondertekening van het JAV beschikbare informatie en in de context van een meerjarige programmeringsperiode (zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 50, 51, 55 en 56).

60. Sinds 2019 wordt het risico bij betaling voor cohesie gepresenteerd met een minimale en een maximale waarde, zowel in de JAV's als in het AMPR per Fonds, per beleidsterrein en voor de gehele Commissie.

61. De Commissie merkt op dat de oprichting van het DAC zal toelaten de aanpak voor alle Fondsen die onder de verantwoordelijkheid van de nieuwe gemeenschappelijke auditdienst vallen, verder op elkaar af te stemmen en te harmoniseren.

De Commissie heeft haar standpunt kenbaar gemaakt over het nut van controles aan de hand van stukken voor haar zekerheidsproces (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 25, 26, 30 en 58). De Commissie is het er ook mee eens dat een detectierisico inherent is aan elke controlepraktijk en tot op zekere hoogte kan worden beperkt door middel van bestaande controleprocedures, maar dat dit risico nooit volledig kan worden weggenomen.

62. Het feit dat sommige subsidiabiliteitscriteria slechts bij de afsluiting van het programma kunnen worden beoordeeld, is inherent aan het meerjarenkader en de regels van de GB-verordening. De

Commissie is zich bewust van dergelijke criteria en de risico's ervan en dit wordt weerspiegeld in haar aanpak voor de afsluiting van de programmeringsperiode.

Wanneer de jaarrekeningen worden opgesteld, kunnen de gedeclareerde uitgaven niet als potentieel onregelmatig worden beschouwd ten aanzien van die subsidiabiliteitscriteria, die pas later of bij de afsluiting kunnen worden beoordeeld. Bijgevolg kan er bij het opstellen van het gegeven JAV geen potentiële onregelmatigheid worden ontdekt en gerapporteerd en kan de Commissie dergelijke toekomstige risico's niet in aanmerking nemen voor haar jaarlijkse foutenpercentages.

De Commissie herhaalt dat de in het JAV gerapporteerde foutenpercentages worden bevestigd op basis van alle op het moment van ondertekening van het JAV beschikbare relevante informatie (zie bijlage 5 bij de JAV's van de DG's, blz. 43 en 58 voor respectievelijk DG REGIO en DG EMPL, en ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 28, 56 en 59).

63. De directeur-generaal is als ordonnateur verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat de gedurende het jaar verrichte betalingen op het niveau van de operationele programma's geen materiële foutenpercentages vertonen. In het kader van het cohesiebeleid maken de directeuren-generaal daarom voorbehoud op programmaniveau of, om het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen, op het niveau van het betrokken deel van het programma (prioriteit of intermediaire instantie) voor uitgaven die in het kalenderjaar zijn gedaan.

67. De Commissie benadrukt dat de punten van voorbehoud gebaseerd zijn op de op het moment van ondertekening van het JAV beschikbare informatie, met inbegrip van de impact van eerdere tekortkomingen of beoordelingen op de meest recente gerapporteerde foutenpercentages en controleoordelen. Zo verklaart DG EMPL in zijn JAV 2020 duidelijk dat vier punten van voorbehoud gebaseerd zijn op tekortkomingen of twijfels over de betrouwbaarheid van de foutenpercentages die in voorgaande jaren zijn gerapporteerd en niet zijn opgelost op het moment dat de nieuwe zekerheidspakketten zijn ontvangen. Daarom heeft DG EMPL een voorbehoud gemaakt voor deze programma's, ondanks positieve resultaten die door de betrokken auditautoriteiten in het zekerheidspakket zijn gerapporteerd. De Commissie kan echter op het moment van ondertekening van het JAV om begrijpelijke redenen niet anticiperen op de resultaten van toekomstige controles die nog niet hebben plaatsgevonden.

Kader 5 - DG EMPL — Punten van voorbehoud worden gemaakt zonder volledige informatie

De wettigheid en regelmatigheid worden voortdurend gecontroleerd, tot aan de afsluiting.

Het JAV biedt op het moment van ondertekening (30 april van elk jaar) redelijke zekerheid over de relevante uitgaven in het verslagjaar, zoals vereist door het Financieel Reglement. Dit doet geen afbreuk aan latere informatie die met name afkomstig is van andere uitgevoerde controles.

In het door de ERK aangehaalde specifieke geval hebben de diensten van de Commissie op het moment van ondertekening van het JAV geen voorbehoud gemaakt voor het programma, aangezien het laatst gerapporteerde TRFP niet meer dan 2 % bedroeg en de Commissie geen aanwijzingen had dat er eerdere tekortkomingen waren. Het is al gebeurd dat bij de daaropvolgende controle van de Commissie fouten aan het licht kwamen die niet door de auditautoriteit zijn ontdekt, waardoor het TRFP meer dan 2 % bedroeg.

Dit is echter niet altijd het geval en de diensten van de Commissie kunnen niet vooruitlopen op de definitieve foutenpercentages ingevolge latere controles.

In dit door de ERK aangehaalde specifieke geval was een voorbehoud dan ook niet gerechtvaardigd op het moment van ondertekening van het JAV. Voorts werd het TRFP met betrekking tot dit OP voor het boekjaar 2017/2018 door DG EMPL in het volgende JAV effectief bijgewerkt tot 4,38 % om

rekening te houden met de resultaten van de uitgevoerde controle, en na bevestiging van de uitvoering van de vereiste aanvullende financiële correcties werd het TRFP later opnieuw aangepast tot 2 %.

69. De commissarissen worden vóór de ondertekening door de gedelegeerd ordonnateur in kennis gesteld van de voorbereiding en inhoud van de JAV's.

71. De kwaliteitsevaluatie van de ontwerp-JAV's is een zorgvuldig en gestructureerd proces met uitgebreide contacten tussen de centrale diensten en de betrokken DG's. De centrale diensten controleren de naleving van de instructies, de kwaliteit van de verstrekte informatie en de consistentie van de verrichte beoordeling met de onderliggende informatie. Zij worden hierbij ondersteund door andere diensten, waaronder de dienst Interne Audit (IAS), met betrekking tot de juistheid van de informatie over de controlewerkzaamheden van de IAS.

Er worden bijeenkomsten voor collegiale toetsing georganiseerd om te zorgen voor samenhang bij de behandeling van soortgelijke kwesties binnen groepen DG's.

Hoewel elke gedelegeerde ordonnateur eigenaar blijft van en het laatste woord heeft over zijn JAV, wordt de DG's verzocht rekening te houden met opmerkingen en commentaar die voortvloeien uit de kwaliteitsevaluatie en uit elke collegiale toetsing om het ontwerp-JAV te verbeteren.

73. In het AMPR gebruikt de Commissie de risico's bij betaling die de DG's hebben bekendgemaakt in hun JAV's, dewelke een zorgvuldige en gestructureerde kwaliteitsevaluatie hebben ondergaan (zie paragraaf 71). Zoals uiteengezet in het antwoord van de Commissie op paragraaf 60, vermeldt het AMPR een lagere waarde en een hogere waarde voor het risico bij betaling van de middelen in het kader van het cohesiebeleid, hetgeen overeenstemt met de maximale risicoraming (worstcasescenario). De Commissie beschouwt dit bereik van waarden met betrekking tot het risico bij betaling als de beste schatting om de blootstelling van de EU-begroting weer te geven.

74. De Commissie is van mening dat de gedetailleerde instructies en richtsnoeren voor de diensten en de kwaliteitsevaluatie door de centrale diensten waarborgen dat de informatie en gegevens in de JAV's een relevante en betrouwbare bron vormen voor het AMPR.

Het AMPR is onderworpen aan een rigoureuze voorbereidings- en besluitvormingsproces: mede-indiening door SG en BUDG, overleg tussen de diensten en een volledig collegiaal goedkeuringsproces, met inbegrip van specifieke vergaderingen van de kabinetten van de commissaris.

Bovendien ontvangen de centrale diensten gedetailleerde richtsnoeren van de bestuursraad met betrekking tot de inhoud en de structuur van het AMPR. Dit gebeurt op belangrijke momenten bij de voorbereiding van het verslag, namelijk aan het begin van de oefening en na de collegiale toetsingen van het JAV.

Op basis van het hierboven beschreven proces (zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 71 en 73) is de Commissie van oordeel dat de in het AMPR verstrekte informatie relevant en betrouwbaar is.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

75. Zoals ook door de ERK is erkend, is in de verordening bepaald dat de goedkeuring van de rekeningen en de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven twee afzonderlijke oefeningen zijn. De verificatie van de foutenpercentages is gebaseerd op de gehele zekerheidspakketten, met name de jaarlijkse controleverslagen en controleoordelen van de auditoriteiten.

76. De Commissie heeft haar zekerheidssysteem ontworpen om de directeuren-generaal in staat te stellen zekerheid te verkrijgen over elk van de 418 afzonderlijke OP's in verband met hun verplichting als gedelegeerd ordonnateur. De Commissie is van mening dat haar aanpak geschikt is voor haar doelstelling van zekerheid, rekening houdend met het noodzakelijke evenwicht tussen haar doelstellingen (zekerheid), de middelen om deze te bereiken (beschikbare middelen en tijd) en het aantal te evalueren zekerheidspakketten/programma's.

Wat de op DG-niveau in het JAV gerapporteerde KPI inzake wettigheid en regelmatigheid betreft, hanteert de Commissie voor haar berekening een conservatieve benadering, rekening houdend met alle op die datum bevestigde foutenpercentages en de maximale foutenbedragen wanneer de controles zich op het moment van ondertekening in de contradictoire fase bevinden. De diensten van de Commissie hebben aldus in de laatste drie JAV's een maximumwaarde van deze KPI bekendgemaakt, rekening houdend met alle mogelijke onzekerheden en onbevestigde informatie op het moment van ondertekening van het JAV.

De Commissie is er derhalve van overtuigd dat de KPI's en de in het JAV bekendgemaakte maximumwaarde een redelijke en eerlijke schatting geven van het risico voor het budget met betrekking tot de relevante uitgaven in het jaar, op basis van alle op het moment van ondertekening van het JAV beschikbare informatie en in de context van een meerjarige programmeringsperiode (zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 50, 51, 55 en 56).

77. In het regelgevingskader voor 2014-2020 (met name artikel 139, lid 5, van de GB-verordening) worden aangelegenheden in verband met de wettigheid en regelmatigheid inderdaad expliciet gescheiden van de goedkeuring van de rekeningen. Bijgevolg heeft de Commissie geen rechtsgrondslag om de rekeningen niet goed te keuren vanwege het materiële restfoutenpercentage en/of ongecorrigeerde onregelmatige uitgaven die in de gecertificeerde rekeningen overblijven. Na de goedkeuring van de rekeningen zet de Commissie haar werkzaamheden met betrekking tot eventuele resterende aangelegenheden in verband met de wettigheid en regelmatigheid echter voort, met volledige inachtneming van de regelgevingsvoorwaarden. Dit betekent dat de Commissie de betaling van het saldo van de goedgekeurde rekeningen nog steeds kan onderbreken indien dit positief is of, wat vaker gebeurt, onmiddellijk tot de daaruit voortvloeiende invorderingsopdracht kan overgaan en daarna een procedure voor financiële correctie kan inleiden, bijvoorbeeld naar aanleiding van haar regelmatigheidscontroles, overeenkomstig de artikelen 144 en 145 van de GB-verordening. De Commissie is van mening dat, naast het goedkeuringsproces van de rekeningen, deze volgende stappen de EU-begroting voldoende beschermen (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 77).

De Commissie merkt op dat zij in de periode 2021-2027 op grond van de verordening verplicht is de ingediende rekeningen af te wijzen als deze een restfoutenpercentage van meer dan 2 % blijven vertonen (zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 1).

Aanbeveling 1 — De Commissie moet een herziening van de wetgeving voorstellen om ervoor te zorgen dat de inhouding van betalingen adequaat wordt beschermd voordat deze wordt vrijgegeven

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling niet.

De GB-verordening 2021-2027, die onlangs door de medewetgever is vastgesteld, voorziet in een inhouding van 5 % tot de goedkeuring van de jaarrekeningen onder een nieuwe voorwaarde die erop gericht is de EU-begroting verder te vrijwaren. Volgens deze voorwaarde moeten de lidstaten de nodige correcties doorvoeren om het restfoutenpercentage voor de wettigheid en regelmatigheid van de in de rekeningen opgenomen uitgaven te verlagen tot 2 % of minder voordat de rekeningen bij de Commissie worden ingediend (zie artikel 98, lid 5, van de GB-verordening 2021-2027). Anders zijn

de rekeningen niet ontvankelijk en kan de Commissie de inhouding van betalingen niet vrijgeven. Bovendien blijft de wettelijke mogelijkheid om de betaling van het saldo, indien dit positief is, en de vrijgave van de inhouding van 5 % op de goedgekeurde rekeningen te onderbreken, bestaan (mits aan de voorwaarden van artikel 96, lid 1, van de nieuwe GB-verordening is voldaan).

Bovendien blijft het rechtskader voor de periode 2021-2027 de Commissie voorzien van de rechtsinstrumenten die nadien noodzakelijk zijn om de EU-begroting te beschermen wanneer onregelmatigheden worden vastgesteld in goedgekeurde rekeningen (financiële correcties), en wijzigt het de voorwaarden voor netto financiële correcties (zie artikel 104, lid 1, punt b), van de GB-verordening 2021-2027).

De Commissie wijst er ook op dat het feit dat de goedkeuring van de rekeningen afhankelijk wordt gesteld van de afronding van de beoordeling van de wettigheid/regelmatigheid, zoals voorgesteld door de ERK, het jaarlijkse proces van de rekeningen door de Commissie aanzienlijk zou vertragen.

78. De Commissie streeft ernaar een evenwicht te bereiken tussen de doelstellingen (zekerheid), de middelen om deze te bereiken (beschikbare middelen en tijd) en het aantal te evalueren programma's (elk jaar meer dan 300 zekerheidspakketten voor 418 programma's).

De Commissie onderstreept het nut van de controles aan de hand van stukken die zij elk jaar voor ieder programma uitvoert. Deze aanpak is bijzonder efficiënt en voldoende voor programma's waarvoor jaar na jaar betrouwbare lage foutenpercentages worden gerapporteerd. Voor dergelijke programma's zou het jaar na jaar opnieuw uitvoeren van de controles door de Commissie geen efficiënt gebruik van de controlemiddelen zijn.

De Commissie onderzoekt de inhoud van elk zekerheidspakket grondig en beoordeelt de kwaliteit en volledigheid van de verstrekte informatie, rekening houdend met alle beschikbare gecumuleerde controle-informatie. Zij verifieert met name de gebruikte steekproefmethoden, de berekening van de gerapporteerde foutenpercentages, de wijze waarop vastgestelde problemen zijn beoordeeld en de conclusies van de auditautoriteiten. De Commissie onderzoekt zelfs enkele dossiers tijdens dergelijke controles aan de hand van stukken en vult deze waar nodig aan met onderzoeksmissies ter plaatse om feiten te verduidelijken.

Daarom staan controles aan de hand van stukken de Commissie toe om, op basis van haar opgebouwde ervaring met auditautoriteiten en programma's, een zekere mate van zekerheid te bereiken voor alle operationele programma's en hun uitgaven. Zij kunnen ook enkele aangelegenheden in verband met de wettigheid aanpakken en worden in sommige gevallen aangevuld met onderzoeksmissies en een grondige evaluatie aan de hand van werkdocumenten. Zij maken het mogelijk risico's op te sporen met het oog op het opnieuw uitvoeren van verdere controles ter plaatse (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 25, 26 en 30).

79. Zoals vermeld in de controlestrategie van de Commissie, zijn de controlewerkzaamheden gericht op de auditautoriteiten waarin de Commissie nog niet voldoende vertrouwen kon stellen, of waarvoor zij tot dusver beperkte controle heeft verricht of waarvoor nieuwe risico's zijn ontstaan. Er moeten echter ook in een bepaalde mate controles ten aanzien van andere auditautoriteiten worden verricht, zodat mettertijd de belangrijkste auditautoriteiten gedekt zijn. Met dit aspect is rekening gehouden bij het opstellen van het controleplan van de Commissie, met name in het geval van DG EMPL in 2019 (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 36).

Het nieuwe gemeenschappelijk auditdirectoraat Cohesie (DAC) zal ervoor zorgen dat de wijze waarop de risicobeoordeling en andere criteria werden toegepast voor de opstelling van het controleplan, verder worden gedocumenteerd en duidelijk worden bekendgemaakt.

80. Rekening houdend met de noodzaak van het in het antwoord op paragraaf 78 hierboven genoemde evenwicht, is de Commissie het ermee eens dat de controledocumentatie in sommige gevallen moet

worden verbeterd. De nieuwe gemeenschappelijke auditdienst voor cohesie zal ervoor zorgen dat alle auditors de geldende voorschriften naleven.

Wat de twee door de ERK aan de orde gestelde gevallen betreft, merkt de Commissie op dat het probleem in één geval beperkte financiële gevolgen had voor het restrisico zoals herberekend door de Commissie, en dat het tweede geval wellicht verder moet worden onderzocht, zoals uiteengezet in haar antwoorden op de paragrafen 39 en 40.

81. Op grond van artikel 75, lid 2 bis, van de GB-verordening moet de Commissie haar controleverslag binnen drie maanden afronden op basis van de informatie waarover de auditors in dat stadium beschikken.

In het algemeen voeren de autoriteiten van de lidstaten de door de Commissie in haar controleverslagen aanbevolen correcties uit, na een uitwisseling van standpunten in het kader van de contradictoire procedures, om de aldus vrijgemaakte Fondsen voor andere subsidiabele projecten te hergebruiken (door artikel 145, lid 5, van de GB-verordening geboden mogelijkheid).

Indien het verschil van mening blijft duren, moet de Commissie in de follow-upfase alle aanvullende informatie of nieuwe feiten beoordelen die de lidstaat in antwoord op het definitieve controleverslag heeft verstrekt, gezien de verplichting van de Commissie om loyaal samen te werken met de lidstaten, zoals het Europees Hof van Justitie in tal van arresten over procedures van de Commissie voor financiële correcties heeft herhaald.

Hetzelfde geldt voor de follow-up door de Commissie van de controleresultaten van de verslagen van de ERK, wanneer de lidstaten in het verloop van dit proces aanvullend bewijsmateriaal verstrekken (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 45 en 46).

82. De Commissie erkent dat de procedures voor financiële correcties lang en ingewikkeld zijn. De regelgevingsbepalingen (artikel 145 van de GB-verordening) verplichten de Commissie bepaalde procedurele stappen te volgen alvorens een definitief besluit te nemen over een eventuele financiële correctie. Op grond van het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van loyale samenwerking is de Commissie ook verplicht in elke fase van de procedure voor financiële correcties rekening te houden met eventuele door de lidstaat verstrekte aanvullende informatie.

Wat de netto financiële correcties betreft, moet de Commissie ook voldoen aan de strenge criteria die door de medewetgever voor dergelijke correcties zijn vastgesteld op grond van artikel 145, lid 7, van de GB-verordening, hetgeen een zorgvuldige analyse vereist van de ernstige tekortkoming zoals gedefinieerd in de verordening, alsook van de maatregelen die de lidstaat heeft genomen, rekening houdend met aanvullende informatie die tijdens de hele procedure voor financiële correcties is verkregen. De Commissie kan derhalve niet bevestigen of de gevraagde aanvullende financiële correcties al dan niet netto moeten zijn voordat deze procedure is afgerond (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 47 en 49).

83. Het feit dat sommige subsidiabiliteitscriteria slechts bij de afsluiting van het programma kunnen worden beoordeeld, is inherent aan het meerjarenkader en de regels van de GB-verordening. Wanneer de jaarrekeningen worden opgesteld, kunnen de gedeclareerde uitgaven niet als potentieel onregelmatig worden beschouwd ten aanzien van die subsidiabiliteitscriteria, die pas later of bij de afsluiting kunnen worden beoordeeld. Bijgevolg kan er bij het opstellen van het gegeven JAV geen potentiële onregelmatigheid worden ontdekt en gerapporteerd en kan de Commissie dergelijke toekomstige risico's niet in aanmerking nemen voor haar jaarlijkse foutenpercentages.

De Commissie herhaalt dat de in het JAV gerapporteerde foutenpercentages worden bevestigd op basis van alle op het moment van ondertekening van het JAV beschikbare relevante informatie (zie bijlage 5 bij de JAV's van de DG's, blz. 43 en 58 voor respectievelijk DG REGIO en DG EMPL, en ook het antwoord op de paragrafen 28, 56 en 59).

Bij de afsluiting zal de Commissie elk programma systematisch onderzoeken om zich ervan te verzekeren dat het niveau van onregelmatige uitgaven onder de materialiteitsdrempel ligt. Voor de programma's voor de periode 2014-2020 zal het afsluitingsproces in 2025 van start gaan.

Aanbeveling 2 — De Commissie moet haar controlewerkzaamheden, controledocumentatie en evaluatieproces verbeteren

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk.

a) De Commissie aanvaardt deel a) van de aanbeveling.

Overeenkomstig de controlestrategie van de Commissie is het controleplan gebaseerd op de resultaten van de risicobeoordeling. Overeenkomstig internationale controlenormen en eerdere aanbevelingen wordt echter ook rekening gehouden met andere criteria, zoals toezicht op en dekking van de belangrijkste auditautoriteiten in de loop der tijd.

In het kader van het onlangs opgerichte gemeenschappelijk auditdirectoraat Cohesie (DAC) versterkt de Commissie het controlespoor voor het opstellen van het controleplan verder, met inbegrip van duidelijke verbanden met de resultaten van de risicobeoordeling en met andere relevante criteria.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de delen b) en c) van aanbeveling 2:

De Commissie aanvaardt de delen b) en c) van de aanbeveling.

In overeenstemming met haar eerdere praktijk versterkt de Commissie het controlespoor en het evaluatieproces van de uitgevoerde controlewerkzaamheden verder, om ervoor te zorgen dat de checklists en andere controledocumentatie voldoende gedetailleerd zijn om een evaluatie mogelijk te maken, onder meer door een externe auditor.

In het kader van het onlangs opgerichte DAC evalueert en harmoniseert de Commissie momenteel de controlemethodologie, met inbegrip van het controlespoor en het evaluatieproces.

d) De Commissie aanvaardt deel d) van de aanbeveling niet.

De Commissie vermeldt elk jaar in haar jaarlijks activiteitenverslag (JAV) de bevestigde foutenpercentages van het voorgaande boekjaar voor alle operationele programma's en duidt diegene aan waarvoor de controlewerkzaamheden nog lopen. In dergelijke gevallen communiceert de Commissie met de lidstaat over de herberekende restfoutenpercentages in het kader van de gegeven controleverslagen. Het bevestigde foutenpercentage wordt vervolgens bekendgemaakt in de brief ter afsluiting van de controle of, indien van toepassing, in een besluit van de Commissie over financiële correcties.

De Commissie is van mening dat een afzonderlijke aanvullende mededeling in dit verband voor meer dan 400 programma's over een uitvoeringsperiode van tien jaar onnodige administratieve lasten voor haar diensten met zich mee zou brengen.

84. Het doel van de steekproeftrekking tijdens de nalevingsgerichte controle van de Commissie is te oordelen of de Commissie kan vertrouwen op het werk van de auditautoriteiten en hun gerapporteerde foutenpercentages. Dit gebeurt voornamelijk door het opnieuw uitvoeren van controles van concrete acties op basis van steekproeven, rekening houdend met de kosteneffectiviteit van de controle en de beschikbare middelen. Samen met de evaluatie van de controlemethodologie van de auditautoriteit biedt dit voldoende grondslag om conclusies te trekken over de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteit.

Bovendien, wanneer fouten worden ontdekt in de opnieuw uitgevoerde steekproef, voorzien de controleprocedures van de Commissie erin systematisch te beoordelen of dergelijke fouten zich opnieuw kunnen voordoen in de rest van de steekproef van de auditinstantie.

Zolang deze beoordeling en alle daarmee verband houdende verificaties aan de gang zijn, houdt het TRFP dat in de JAV's in het kader van de KPI inzake de wettigheid en rechtmatigheid wordt gerapporteerd, rekening met deze onzekerheid. Dit komt tot uiting in het maximale risico voor de betrokken programma's en daarom blijven deze restfoutenpercentages onbevestigd totdat alle werkzaamheden zijn uitgevoerd.

85. Op basis van haar antwoord op paragraaf 84 is de Commissie van mening dat zij een voldoende voorzichtige benadering hanteert om de door de directeuren-generaal bevestigde KPI's voor de relevante uitgaven van het verslagjaar te ramen, in overeenstemming met eerdere aanbevelingen in het jaarverslag van de ERK.

De KPI's in het JAV zijn een raming van het totale risico bij betaling voor de cohesieprogramma's samen op het moment van de bekendmaking ervan, rekening houdend met alle op dat moment beschikbare informatie. De Commissie merkt op dat de KPI's een maximaal risico omvatten, zoals vermeld in de JAV's 2019 en 2020 van de DG's REGIO en EMPL. Hoewel deze bandbreedte lager is dan het geraamde foutenpercentage van de ERK, valt zij de laatste twee jaar binnen het interval dat de ERK voor haar betrouwbaarheidsverklaring heeft berekend.

De Commissie is er daarom van overtuigd dat de in het JAV bekendgemaakte bandbreedte (KPI en de maximumwaarde ervan) een redelijke en eerlijke schatting vormt van de foutenpercentages per programma en voor alle programma's samen, die gebaseerd is op alle op het moment van ondertekening van het JAV beschikbare informatie.

86. Overeenkomstig het regelgevingskader 2014-2020 certificeren de lidstaten de uitgaven en rapporteren zij de resultaten van hun controles en audits in de zekerheidspakketten die elk jaar uiterlijk op 15 februari worden ingediend.

De punten van voorbehoud in de JAV's zijn gebaseerd op de op het moment van ondertekening van het JAV beschikbare informatie, met inbegrip van de beoordelingen van de impact van eerdere tekortkomingen op de meest recente gerapporteerde foutenpercentages en controleoordelen. Zo verklaarde DG EMPL in zijn JAV 2020 duidelijk dat vier punten van voorbehoud gebaseerd waren op tekortkomingen of twijfels over de betrouwbaarheid van foutenpercentages die in voorgaande jaren waren gemeld en niet waren opgelost op het moment dat de nieuwe, positievere zekerheidspakketten zijn ontvangen. In geval van twijfel of vastgestelde risico's past de Commissie daarom een voorzichtige aanpak toe voor haar eigen verslaglegging in het JAV en raamt zij het risiconiveau voor de betrokken programma's op een vast percentage en formuleert zij waar nodig extra punten van voorbehoud.

De controle van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven is een continue oefening tijdens de periode die de verordening toelaat om controles uit te voeren, terwijl het JAV een momentopname weergeeft van de situatie op een bepaald moment (april) voor de relevante uitgaven in het verslagjaar (vereiste in het Financieel Reglement). Op het moment van ondertekening van het JAV kan de Commissie om begrijpelijke redenen niet vooruitlopen op de resultaten van controles die na die datum plaatsvinden.

Aanbeveling 3 — De Commissie moet de voornaamste elementen van de in de JAV's verstrekte informatie over de regelmatigheid versterken

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk.

a) De Commissie aanvaardt deel a) van de aanbeveling niet.

De Commissie is van mening dat de bandbreedte voor de KPI's, met inbegrip van de in de JAV's vermelde maximale risico's, een redelijke en eerlijke schatting vormt van het foutenpercentage voor de relevante uitgaven voor het jaar, rekening houdend met alle op het moment van de ondertekening beschikbare informatie en met een eventuele resterende onzekerheid voor sommige programma's.

Overeenkomstig deze gedifferentieerde aanpak is de Commissie niet van mening dat fouten die bij nalevingsgerichte controles in sommige programma's en lidstaten aan het licht zijn gekomen, noodzakelijkerwijs ook in andere niet-gecontroleerde programma's en lidstaten voorkomen.

b) De Commissie aanvaardt deel b) van de aanbeveling.

In de meest recente JAV's (die niet aan de controle van de ERK zijn onderworpen) heeft de Commissie getracht in een kort overzicht met illustraties en voorbeelden uit te leggen hoe de DG's redelijke zekerheid verkrijgen voor elk programma. Het JAV beschrijft eerdere tekortkomingen die zijn vastgesteld in de gerapporteerde foutenpercentages en beheers- en controlesystemen, en de maatregelen die zijn toegepast om de situatie te verbeteren (zie overzicht in respectievelijk de JAV's van DG REGIO, blz. 27-30; DG EMPL, blz. 45-53, en de bijlagen 7B, 7O en 7 bij de JAV's 2020 van DG REGIO en DG EMPL).

De Commissie zal ook in bijlage 5 bij de JAV's duidelijk de "materialiteitscriteria" voor het vaststellen van punten van voorbehoud blijven bekendmaken, rekening houdend met de meest recente informatie in de zekerheidspakketten, met inbegrip van de te rapporteren foutenpercentages (zie respectievelijk blz. 44 en 58 van de bijlagen bij de JAV's 2020 van DG REGIO en DG EMPL).

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 87 en 88:

De Commissie is van mening dat de gedetailleerde instructies en richtsnoeren voor de diensten en de kwaliteitsevaluatie door de centrale diensten waarborgen dat de in de JAV's verstrekte en in het AMPR geaggregeerde ramingen een redelijk en eerlijk beeld geven van het risico bij betaling voor de desbetreffende uitgaven van het jaar.

Het AMPR is onderworpen aan een rigoureuze voorbereidings- en besluitvormingsproces: mede-indiening door SG en BUDG, overleg tussen de diensten en een volledig collegiaal goedkeuringsproces, met inbegrip van specifieke vergaderingen van de kabinetten van de commissaris. Bovendien ontvangen de centrale diensten gedetailleerde richtsnoeren van de bestuursraad met betrekking tot de inhoud en de structuur van het AMPR. Dit gebeurt op belangrijke momenten bij de voorbereiding van het verslag, namelijk aan het begin van de oefening en na de collegiale toetsingen van het JAV (zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 71, 73 en 74).

Aanbeveling 4 — De centrale diensten moeten instructies krijgen voor de opstelling van het AMPR van de eigenaar ervan, het college van commissarissen

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk.

De Commissie is van mening dat, gezien het huidige proces voor de uitwerking ervan (zie haar antwoorden op de paragrafen 71 tot en met 74), de inhoud van het AMPR relevant en betrouwbaar is.

De Commissie zal onderzoeken hoe de belangrijkste door de bestuursraad aan de centrale diensten verstrekte richtsnoeren inzake de inhoud en structuur van het AMPR de komende jaren verder kunnen worden versterkt en zal herinneren aan de rollen en verantwoordelijkheden bij de voorbereiding en herziening van het JAV en de voorbereiding van het AMPR, zoals uiteengezet in de governanceregelingen van de Commissie.

De bestuursraad — die bovenaan staat in de corporate governance-structuur van de Commissie —, houdt toezicht op de voorbereiding van het AMPR en is daarom het geschikte orgaan om richtsnoeren te geven over de inhoud van het verslag. De kabinetten van de voorzitter en de commissaris die verantwoordelijk is voor de begroting nemen, als waarnemers in de bestuursraad, deel aan deze besprekingen.